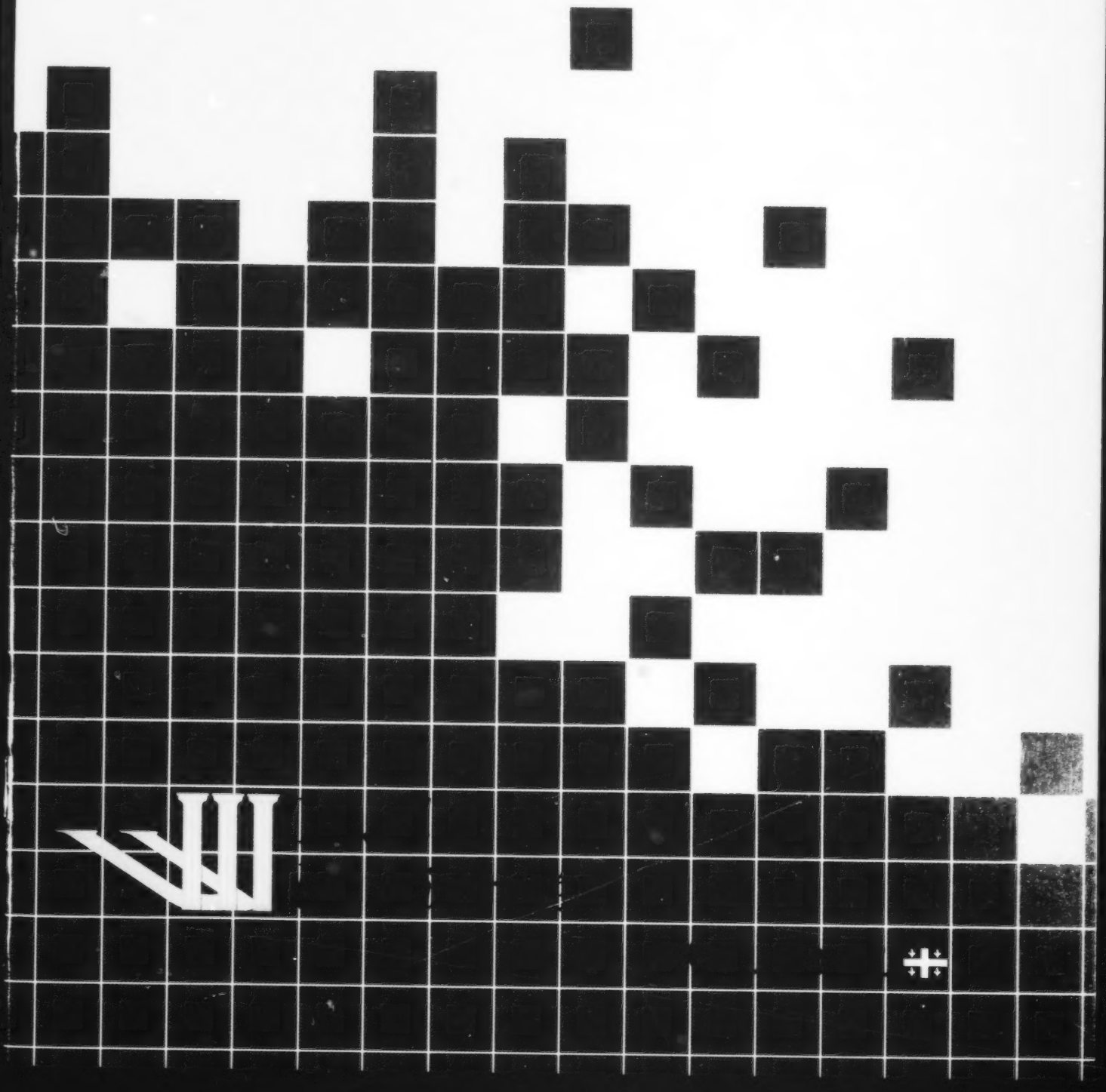
LES ORIENTATIONS GOUVERNEMENTALES CONCERNANT L'AIDE FINANCIERE AUX ÉTUDIANTS DANS LES ANNÉES 90

Avis du Conseil des universités au Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science

Code : 2310-0137



LES ORIENTATIONS GOUVERNEMENTALES CONCERNANT L'AIDE FINANCIERE AUX ÉTUDIANTS DANS LES ANNÉES 90

Avis du Conseil des universités au Ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science

Code : 2310-0137

Conseil des universités

Avis no 89.1
Août 1989

89-06280/

CONSEIL DES UNIVERSITÉS

2700, boul. Laurier
Tour Frontenac, 8e étage
Sainte-Foy, (Québec) G1V 2L8

Téléphone : (418) 646-5821

Gouvernement du Québec

Dépôt légal : troisième trimestre 1989
Bibliothèque nationale du Québec
Bibliothèque nationale du Canada

ISSN : 0709-3985
ISBN : 2-550-20070-5

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION 1

1. Les principes de base de la réforme 3

   1.1. L'accroissement de l'accessibilité 3
   1.2. L'équilibre entre les besoins de l'étudiant et les ressources de la société 4
   1.3. La complémentarité des responsabilités financières 5

2. L'aide aux étudiants à temps partiel 7

3. Les périodes d'admissibilité à la bourse 10

4. La remise de dette 14

5. La contribution des actifs nets 17

6. L'obtention du statut d'autonomie 18

CONCLUSION (et liste des recommandations) 20

INTRODUCTION

Le 20 mai 1989, le ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science rendait publiques les modifications que le gouvernement entend apporter au régime d'aide financière aux étudiants à compter de l'année scolaire 1990-1991[1]. Le Ministre exprimait alors le souhait que les orientations gouvernementales soient diffusées dans tous les milieux concernés et discutées publiquement.

En février 1988, le Conseil a remis au Ministre un avis concernant le régime québécois d'aide financière aux étudiants[2] C'est avec satisfaction qu'il constate maintenant que le projet gouvernemental s'inscrit dans les mêmes perspectives fondamentales et que des propositions du document d'orientations donnent même suite à certaines de ses recommandations. Étant donné l'importance de ce programme et des fonds publics qui y sont affectés, le Conseil considère opportun de revenir sur la question et de commenter certaines des modifications proposées dans le document ministériel.

Un régime d'aide financière aux étudiants vise d'abord à répondre aux besoins financiers des étudiants et à réduire les obstacles financiers pouvant entraver la poursuite des études; c'est même là son évidente raison d'être. Mais, dans les faits sinon toujours dans ses objectifs explicites, un régime d'aide financière est indissociable du développement général de l'enseignement supérieur; il entraîne inévitablement des effets structurants sur l'évolution de l'ensemble du dispositif. Pour sa part, le Conseil a déjà souligné la nécessité d'articuler la politique d'aide financière aux étudiants et celle, plus globale, du financement des universités à l'ensemble des grands objectifs à poursuivre dans l'enseignement supérieur : accroissement de l'accessibilité, amélioration de la qualité de l'enseignement,

---

1 MINISTERE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA SCIENCE, L'aide financière aux étudiants dans les années 90. Orientations gouvernementales, Québec, avril 1989, 43 pages.

2 CONSEIL DES UNIVERSITÉS, Le système d'aide financière aux étudiants. Avis 87.12, Québec, 1988, 51 pages.

accélération du développement des études supérieures et de la recherche, accroissement de l'efficacité et de l'efficience, etc.[3] C'est dans ces perspectives de développement de système que le Conseil a jugé utile de formuler ici quelques commentaires et recommandations concernant le projet gouvernemental.

Le présent avis ne reprend pas l'analyse de toutes les propositions du document ministériel, que le Conseil considère globalement de bonne venue, ainsi qu'il s'en explique dans la première section de cet avis. Quelques propositions seulement sont ensuite examinées, en raison des effets de système conjugués qui pourraient en découler. L'aide aux étudiants à temps partiel, la réduction des périodes d'admissibilité, la remise de dette, la contribution des actifs nets et les conditions d'obtention du statut d'autonomie sont ainsi successivement abordées dans les autres sections de cet avis.

---

[3] CONSEIL DES UNIVERSITÉS, Pour une nouvelle politique de financement du réseau universitaire québécois. Avis 88.5, Québec, 1988, 55 pages.

1. Les principes de base de la réforme

Les principes guidant la réforme proposée peuvent être regroupés en trois catégories : l'accroissement de l'accessibilité, l'équilibre entre les besoins de l'étudiant et les ressources de la société québécoise, la complémentarité des responsabilités financières de l'étudiant, de sa famille et du système d'aide financière.

1.1. L'accroissement de l'accessibilité

L'accroissement de l'accessibilité a toujours été le principal objectif de ce programme et le projet gouvernemental le confirme : «L'objectif premier du Régime est de faire en sorte que l'insuffisance de ressources financières à la disposition d'un candidat ne soit pas un obstacle à son accès aux études»[4].

L'accessibilité n'est pas le résultat de la seule politique d'aide financière; la présence d'établissements universitaires et les politiques d'admission[5], voire les traditions familiales et les aspirations individuelles, peuvent aussi y contribuer. Mais on ne peut nier l'influence majeure du système d'aide financière aux étudiants sur la décision d'entreprendre ou de poursuivre des études universitaires. Au cours des quinze dernières années, la société québécoise a accompli des progrès significatifs au chapitre de l'accès aux études universitaires. Et, de fait, le système d'aide financière aux étudiants a joué un rôle important dans l'atteinte de cet objectif.

Le document ministériel fait sien cet objectif et propose de favoriser l'accès aux études postsecondaires. Mais il va plus loin et énonce le principe selon lequel «le Régime doit viser à favoriser la continuité et

---

[4] L'aide financière ..., p. 11.

[5] Pour une nouvelle politique ..., p. 14.

la persévérance aux divers cycles d'études, tout en incitant les étudiants à compléter leurs études dans des délais normaux»[6].

C'est là une approche déjà plus fine et plus qualitative de l'accessibilité. Favoriser l'accès aux études : oui, bien sûr. Mais le faire en visant plus de continuité et plus de persévérance et en incitant à ne pas allonger indûment le temps nécessaire à l'obtention du diplôme. Ce principe est sain et constitue un apport positif à nos discours sur l'accessibilité. Le Conseil y souscrit volontiers, en ayant lui-même déjà exprimé la préoccupation, justement au sujet du système d'aide financière aux étudiants[7]. Un tel système constitue d'ailleurs un outil beaucoup plus souple et mieux approprié que les subventions de fonctionnement pour encourager la poursuite efficace - «normale» - des études. «S'il y a lieu d'encourager les étudiants à s'inscrire à temps plein, à poursuivre avec diligence leurs études et à obtenir leur diplôme», soulignait récemment le Conseil, «il faut le faire par des moyens mieux adaptés et plus simples, comme l'aide financière»[8].

1.2. L'équilibre entre les besoins de l'étudiant et les ressources de la société

Un système d'aide financière doit répondre aux besoins réels des bénéficiaires en tenant compte des ressources disponibles et des principales caractéristiques des régimes semblables qui existent dans des sociétés comparables. C'est là argument de bon sens.

Dans son avis 87.12, le Conseil des universités a comparé le régime québécois aux autres sytèmes d'aide financière canadiens ou américains. Il concluait : «De quelque façon que l'on regarde le régime québécois de prêts et bourses, il apparaît avantageux ou tout

---

[6] L'aide financière..., p. 19.

[7] Le système d'aide ..., p. 43.

[8] Pour une nouvelle politique..., p. 19.

à fait comparable aux autres régimes d'aide financière canadiens ou américains. Il est largement accessible, atteignant plus d'étudiants et pour des périodes plus longues que partout ailleurs. De même, l'aide maximale disponible et la proportion offerte sous forme de bourses sont plus importantes, de sorte que le niveau moyen d'endettement des bénéficiaires est plus bas qu'ailleurs. Enfin, la proportion de la population étudiante ayant recours au régime et l'aide moyenne reçue par chaque bénéficiaire sont en tout point comparables à ce qu'on observe dans les autres provinces canadiennes»[9]. Sur la base des mêmes principes que ceux qu'énonce le document ministériel, le Conseil avait recommandé «de conserver dans ses grandes lignes le régime actuel», tout en y apportant certaines améliorations.

Les orientations gouvernementales visent une telle amélioration du régime actuel. Selon les estimations du ministère, la réforme procurera 52,3 M$ en aide additionnelle aux étudiants, ce qui se traduira par un coût d'une trentaine de millions pour le trésor public. Considérant la situation financière du gouvernement et des universités, il s'agit d'un effort remarquable, que le Conseil considère juste de saluer positivement.

1.3. La complémentarité des responsabilités financières

Le régime québécois d'aide financière aux étudiants s'inspire du principe selon lequel le rôle de l'État est, en cette matière, essentiellement supplétif par rapport à la contribution de l'étudiant et de sa famille. C'est un principe que réaffirme le projet gouvernemental et dont le Conseil a déjà clairement souligné le bien-fondé. «Cette philosophie», rappelait-il, «part du principe que, l'enseignement postsecondaire constituant un investissement pour l'étudiant comme pour la société, il est indiqué d'en répartir les coûts entre, d'une part, les étudiants et leurs parents et, d'autre part, l'ensemble des contribuables. Les contribuables, par l'intermédiaire de l'État, assument déjà la plus grande part des coûts de la scolarité

---

[9] Le système d'aide..., pp. 37-38.

proprement dite (plus de 90%). Ils contribuent en outre, en défrayant le coût des bourses et des intérêts des prêts pendant la période des études, au paiement des frais de scolarité et de subsistance de nombreux étudiants. De leur côté, les parents qui le peuvent assument une fraction substantielle des frais de subsistance et de scolarité de leurs enfants étudiants. Enfin, les étudiants doivent assumer leur part, soit par le moyen des revenus d'un travail d'été, soit en remboursant éventuellement les prêts qui leur sont consentis»[10].

Considérés globalement et dans les visées qui les inspirent, les principes de base de la réforme proposée sont sains et équilibrés et les mesures envisagées devraient permettre de les mettre efficacement en oeuvre. C'est dans cette perspective que le Conseil :

(1) souscrit aux principes de base et aux orientations majeures de la réforme envisagée et, en l'invitant à tenir compte des observations contenues dans le présent avis, recommande au ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science de procéder à la mise en oeuvre du projet.

---

[10] Ibid., p. 39.

2. L'aide aux étudiants à temps partiel

La «recommandation 18» du document d'orientations propose d'«offrir une bourse à l'intention des étudiants universitaires à temps partiel inscrits à deux ou trois cours/sessions»[11]. Ces bourses d'une valeur moyenne de 400 $ couvriront les frais de scolarité, de matériel scolaire, de transport et de garde d'enfants et seront limitées à cinq sessions. Selon les estimations du ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science, ce programme coûtera 5,3 M$.

On pourrait s'étonner de ce que l'aide ainsi offerte aux étudiants à temps partiel soit d'emblée sous forme de bourses, alors que le régime québécois d'aide aux étudiants à temps complet prévoit prioritairement des prêts. C'est probablement qu'on a voulu tirer les leçons de l'expérience canadienne : les programmes de prêts aux étudiants à temps partiel du régime canadien n'ont guère connu de succès, la durée des études à temps partiel et l'obligation d'assumer les intérêts dès le versement du prêt en ayant vraisemblablement dissuadé un grand nombre d'y avoir recours. Le souci de l'efficacité et un certain réalisme auront sans doute milité ici en faveur de l'octroi de bourses plutôt que de prêts.

Ces modalités sont tout de même moins importantes que le fond de la question: y a-t-il lieu d'aider financièrement les étudiants à temps partiel? Dans son avis sur le système d'aide financière aux étudiants, le Conseil s'est déjà montré réticent à s'engager dans cette voie, concluant qu'«il ne paraît pas urgent d'élargir l'admissibilité au régime à cette catégorie d'étudiants»[12]. La raison qu'il invoquait alors était qu'il ne semble pas y avoir de grave problème d'accessibilité pour cette catégorie d'étudiants, la proportion d'étudiants à temps partiel étant déjà très élevée dans les universités québécoises et la majorité d'entre eux étant sur le marché du travail.

---

[11] L'aide financière ..., p. 33.

[12] Le système d'aide ..., p. 46.

On peut raisonnablement penser que certaines personnes peuvent être empêchées, pour des motifs d'ordre financier, d'entreprendre ou de poursuivre des études universitaires à temps partiel. En instaurant cette mesure d'aide, le Ministre entend donc faire un geste positif pour l'accès aux études d'une partie de la population, difficile à mesurer, qui en serait tenue à l'écart par manque de ressources financières.

Le Conseil partage ce souci et reconnaît la valeur de l'objectif visé. Il tient cependant à souligner la nécessité qu'on prenne les moyens de s'assurer que les populations-cibles seront vraiment celles qui se prévaudront de cette mesure et que celle-ci ne connaîtra pas quelque dérive peu souhaitable. Et il y aurait une telle dérive, si cette mesure devait constituer une nouvelle incitation en faveur d'un mode de fréquentation universitaire dans lequel le Québec se distingue déjà. Il pourrait aussi y avoir dérive, si la limite prévue des cinq sessions devait inciter les candidats à opter d'emblée pour des programmes de certificat - cinq sessions de six crédits équivalent justement aux trente crédits d'un certificat -, cet autre secteur où le Québec se distingue déjà tout aussi nettement. Il faudrait à tout le moins s'assurer que l'aide soit également accessible aux étudiants souhaitant s'inscrire au baccalauréat.

Comme le révèlent les données courantes et fort bien connues, le Québec se distingue par sa forte proportion d'étudiants inscrits dans des programmes courts et fréquentant l'université à temps partiel. Ainsi que l'illustre le tableau 1, les universités québécoises ont émis, en 1986, six fois plus de certificats et de diplômes de premier cycle que les universités ontariennes, mais presque deux fois moins de baccalauréats. Des analyses plus fines permettraient sans doute de détecter des différences dans les manières d'effectuer les compilations, voire dans les bassins démographiques eux-mêmes, mais l'ampleur des différences indique des faits inéluctablement réels et significatifs. Ceux-ci ne sont d'ailleurs pas rappelés pour remettre en cause la validité de ces choix de société, mais seulement pour appuyer la conviction que les incitations les plus urgentes ne doivent pas être encore dirigées de ce côté. Ce sont les inscriptions à temps

Tableau 1

Inscriptions et grades décernés en 1986-1987
Comparaison Québec-Ontario

1. Inscriptions	**Québec**	**Ontario**
a- A un programme de baccalauréat et premier grade professionnel.		
Étudiants à temps complet:	89 483	158 641
Étudiants à temps partiel:	28 788	49 685
Total:	118 271	208 326
b- A un diplôme ou certificat.		
Étudiants à temps complet:	6 640	3 133
Étudiants à temps partiel:	50 862	4 940
Total:	57 502	8 073
c- Pourcentage des étudiants inscrits à temps partiel. (ensemble des cycles)	50,3%	33,8%
2. Grades décernés		
Baccalauréats	23 531	43 925
Diplômes et certificats de premier cycle	13 600	2 174
Maîtrises	4 542	6 882
Doctorats	514	1 040

Source: STATISTIQUE CANADA. Universités: Inscriptions et grades décernés 1986. Catalogue 81-204.

complet dans les programmes de baccalauréat, de maîtrise et de doctorat dont il convient d'accroître le nombre.

C'est dans cet esprit que le Conseil :

(2) recommande au ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science de s'assurer que le projet d'aide financière aux étudiants à temps partiel rejoigne effectivement les populations visées et ne se transforme pas en une nouvelle incitation en faveur de l'inscription à temps partiel dans les programmes courts, un secteur où le Québec se distingue déjà très nettement.

3. Les périodes d'admissibilité à la bourse

Le cheminement des étudiants n'est plus aussi linéaire qu'il l'a été traditionnellement. Abandons, réorientations, arrêts temporaires, allongement de la durée des études n'ont plus rien d'exceptionnel. Ces phénomènes traduisent des changements sociaux profonds dans la façon même dont on conçoit et pratique le temps des études et illustrent la mise en ballottage des études avec les autres dimensions de la vie personnelle, sociale et professionnelle. Considérés à l'échelle de l'ensemble des dispositifs de formation et des politiques de développement du système d'enseignement supérieur, ces façons nouvelles de vivre le temps des études ont atteint des proportions telles que c'est l'efficacité et la «productivité» mêmes du système, voire la qualité de ses performances, qui préoccupent bien des intervenants et des observateurs de la scène universitaire québécoise. Pour sa part, le Conseil a maintes fois attiré l'attention sur l'importance de ces tendances, dont la prise en compte efficace exigerait qu'on se dote sans tarder de meilleurs instruments de saisie et d'analyse. Notre connaissance collective des étudiants et de leurs cheminements de formation accuse des lacunes qu'il faut s'employer à combler.[13]

Cependant, les tendances observables sont déjà si marquées que, dans son avis sur le système d'aide financière, le Conseil a souligné la nécessité d'inciter les étudiants à compléter leurs études dans des délais plus conformes aux délais prévus. Rappelant que le régime québécois est accessible sous forme de bourses pour une période plus longue que dans les autres provinces canadiennes, il recommandait «de ne plus fournir d'aide sous forme de bourses à l'étudiant qui a dépassé de plus d'un trimestre la durée normale de son programme

---

[13] C'est ce qui a amené le Conseil et certains établissements à s'engager dans des projets d'études sur les cheminements des étudiants. Voir, par exemple, à ce sujet : CONSEIL DES UNIVERSITÉS, État des connaissances sur le cheminement des étudiants universitaires. Document préliminaire, Québec, décembre 1988.

d'étude, mais de lui offrir alors des prêts dont la valeur sera ajustée pour répondre à ses besoins.[14]

La recommandation 22 du projet gouvernemental s'enracine dans les mêmes préoccupations et, tout en suggérant de maintenir les périodes actuelles d'admissibilité aux prêts, propose de limiter les périodes d'admissibilité à la bourse à 8 sessions au premier cycle, à 6 sessions au deuxième cycle et à 10 sessions au troisième cycle. On accorde ainsi une période d'admissibilité qui dépasse de deux sessions la durée prévue d'un cycle d'études universitaires, permettant ainsi de tenir compte de certains aléas de parcours et de situations particulières exigeant adaptation et flexibilité. De plus, ce supplément de deux sessions couvre amplement la différence, un peu étonnante mais encrée dans nos façons de faire, entre les 12 crédits par session exigés par le régime pour l'obtention du statut d'étudiant à temps complet et la norme de 15 crédits par session utilisée dans le calcul des «étudiants en équivalence temps complet» (EETC).[15]

Dans les cas des étudiants inscrits à des programmes dont toutes les activités ne peuvent pas être mesurées en crédits à la fin de chaque trimestre (ex. : maîtrise de recherche et doctorat), le ministère de l'Enseignement supérieur et de la Science impute 11,25 crédits par trimestre jusqu'à un total cumulatif de 45 crédits au second cycle et de 90 crédits au troisième cycle.

---

[14] Le système d'aide..., p. 48.

[15] On sait que, dans le calcul des subventions de fonctionnement, la durée «normale» des études est déterminée par le nombre de crédits alloués à l'étudiant en «équivalence temps complet» selon le système RECU. Selon les normes actuelles, «un EETC correspond à la charge de travail normale mesurée en crédits pour un étudiant à temps plein au cours d'une année universitaire. Cette charge est évaluée à 30 crédits par année universitaire» (QUÉBEC. Politique générale et méthodologie de dénombrement des étudiants en équivalence temps complet (EETC) à partir de RECU. DGERU-MESS, mai 1989, page 5.).

L'utilisation de la méthode du dénombrement des «étudiants en équivalence temps complet» (EETC) pour délimiter la durée des études présente l'avantage manifeste d'une norme standardisée assurant des modalités d'application équitables. Mais, parce que des programmes d'un même cycle peuvent comporter un nombre différent de crédits, la pondération selon le cycle, telle qu'elle est proposée dans le document ministériel, pourrait aussi être une source de confusions.

En effet, certains programmes de baccalauréat comportent plus de 90 crédits : par exemple, les programmes de baccalauréat en génie, qui varient de 105 à 120 crédits selon les universités. Or, la recommandation 22 prévoit une période d'admissibilité de 12 sessions pour l'étudiant poursuivant des études de premier cycle au-delà de 90 crédits. Dans le cas d'un étudiant en génie devant réussir 120 crédits, la norme de 12 sessions représente donc 4 sessions de plus que la durée prévue des études, ce qui constitue un avantage difficile à justifier. De même, un programme de second cycle peut comporter 45 crédits, comme dans le cas d'une maîtrise, ou seulement 30 crédits, comme dans le cas d'un certificat.

Le projet gouvernemental a retenu une mesure moins sévère que celle qu'avait suggérée le Conseil; mais c'est une mesure qui s'inspire des mêmes préoccupations. Cependant, pour en assurer une application plus équitable, il serait préférable de fixer une «période de grâce» uniforme de deux sessions au-delà de la durée des études prévue dans les différents types de programme. Quant à la détermination de cette durée prévue - «normale» ou «théorique», selon les diverses appellations courantes -, la méthode du dénombrement des «étudiants en équivalence temps complet» (EETC) utilisée par le système RECU pourrait en constituer le point de référence.

C'est à la lumière de l'ensemble de ces considérations que le Conseil:

(3) appuie les visées qui sous-tendent la décision de limiter les périodes d'admissibilité à la bourse et reconnaît que la mesure prévue constitue un pas dans la bonne direction, mais recommande au ministre de l'Enseignement et de la Science de fixer uniformément la période supplémentaire d'admissibilité à la bourse à deux sessions au-delà de la durée prévue des études établie par la méthode du dénombrement des «étudiants en équivalence temps complet» (EETC) selon le système RECU.

4. La remise de dette

Le régime québécois d'aide financière aux étudiants a été conçu dans la perspective d'un soutien aux besoins proprement financiers. C'est pour cela qu'il est d'application très large. Ainsi, même les étudiants des deuxième et troisième cycles peuvent obtenir des bourses aussi bien que des prêts, alors que, à ces niveaux d'étude, seuls les prêts sont offerts aux étudiants de la plupart des autres provinces canadiennes. Traditionnellement axé sur les besoins essentiels de l'étudiant, le régime québécois ne comportait aucune incitation relative à d'autres objectifs - l'excellence ou le développement différencié des secteurs, par exemple. C'est plutôt par un régime de bourses d'excellence, actuellement administré par le Fonds F.C.A.R., que l'objectif d'excellence a été poursuivi.

En 1988-1989, le régime d'aide financière a été modifié d'une manière qui traduit une volonté nouvelle de tenir compte de la performance de l'étudiant dans l'attribution des prêts et bourses. Alors que la portion des bourses d'excellence excédant l'exemption de base de 500 $ était jusque-là comptabilisée à 100% dans le calcul du revenu de l'étudiant candidat au régime de prêts et bourses - la bourse d'aide en était d'autant réduite -, on a réduit à 50% la prise en compte de ce revenu provenant de la bourse d'excellence. Lui-même soucieux de voir le régime d'aide financière tenir compte de l'ensemble des objectifs de développement de l'enseignement supérieur, par-delà la seule perspective du soutien aux besoins financiers des individus, le Conseil ne peut que souscrire à cette modification déjà apportée au régime.

Le projet gouvernemental de réforme va plus loin et introduit une clause qui vise à inciter les étudiants des deuxième et troisième cycles à compléter leurs études dans des délais plus courts que les moyennes actuellement observées. La recommandation 19 du document gouvernemental propose «d'accorder une remise de 25% de la dette contractée à l'intérieur du Régime des prêts et bourses, durant les

deuxième et troisième cycles d'études universitaires, à l'étudiant qui aura complété son programme dans les délais prescrits»[16].

Que seront ces «délais prescrits»? S'agira-t-il de ces délais parfois appelés «théoriques» ou «normaux», qui correspondent à la durée prévue des études établie par la méthode du dénombrement des «étudiants en équivalence temps complet» (EETC) selon le système RECU? S'agira-t-il d'une durée se situant quelque part entre ces durées «normales» et les durées moyennes actuellement observées? Le document ne le précise pas pour le moment. Mais on comprend d'ores et déjà qu'il s'agira de délais qui, tout en étant réalistes, devront permettre d'infléchir les tendances actuelles vers des durées d'études plus courtes et d'accroître ainsi l'efficacité et la productivité générales des programmes des deuxième et troisième cycles. Le Conseil aura à se pencher sur cette question au cours des prochains mois, puisque, le 31 juillet 1989, le ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science a formellement sollicité son avis sur ces délais à prescrire pour l'application de la mesure annoncée.

Quant au fondement et aux objectifs de cette mesure, le Conseil les fait siens. D'autant plus volontiers, d'ailleurs, qu'il a lui-même récemment recommandé «d'accorder une remise de prêts aux étudiants qui obtiennent leur diplôme dans les délais prévus, de façon à ce que la valeur de leur prêt cumulatif ne dépasse pas un montant raisonnable pré-établi»[17]. La modalité administrative retenue est légèrement différente, mais s'inspire des mêmes préoccupations et vise les mêmes objectifs. Autre différence : la mesure est réservée aux deuxième et troisième cycles d'études universitaires.

Cette décision de limiter l'application de la mesure aux seuls cycles supérieurs repose sur des raisons valables, parmi lesquelles on doit compter le niveau plus élevé des prêts accordés et l'allongement plus marqué des durées d'études à ces niveaux. On peut donc comprendre que l'on ait choisi d'implanter le programme prioritairement aux cycles

---

[16] L'aide financière ..., p. 16.

[17] Le système d'aide ..., p. 48.

supérieurs. Mais le Conseil tient à redire l'intérêt qu'il y aurait à étendre éventuellement cette mesure aux étudiants inscrits au baccalauréat. Car c'est l'ensemble de notre enseignement supérieur qui est actuellement aux prises avec un problème d'allongement notable des durées d'études. Les simulations précises restent à faire, qui démontreront qu'une telle mesure pourrait s'auto-financer à long terme, voire à moyen terme. Mais il est raisonnable d'estimer que les coûts engendrés par ces remises de dette pourraient être compensés par l'abrègement des périodes prises en compte par les subventions de fonctionnement. La possibilité doit à tout le moins en être examinée de près, quitte à envisager d'abord au baccalauréat un taux de remise inférieur aux 25% prévus pour les cycles supérieurs.

C'est dans ces perspectives que le Conseil :

(4) appuie le ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science dans son projet d'accorder une remise de 25% de la dette contractée aux étudiants des deuxième et troisième cycles qui auront complété leurs études dans les délais prescrits et lui recommande d'examiner la possibilité d'étendre dès maintenant cette mesure, même à un taux inférieur, aux étudiants du baccalauréat.

5. La contribution des actifs nets

Le projet de réforme annonce que l'exemption sur les actifs nets des parents passera de 50 000 $ à 90 000 $. Ce nouveau seuil est celui que fixe aussi le régime ontarien d'aide financière aux étudiants. Quant à la contribution prévue des parents, elle est limitée à un taux fixe de 2% - en Ontario, elle consiste en un taux progressif allant de 4% à 7%. Cette hausse du montant d'exemption est une mesure d'indexation justifiée et d'autant plus acceptable que ce montant n'avait pas connu de mise à jour depuis de nombreuses années.

Le projet de réforme ne propose pas de prendre en considération les actifs nets de l'étudiant, contrairement au régime ontarien qui, lui, tient compte des actifs nets de l'étudiant, des parents ou du conjoint. Pour sa part, le Conseil a déjà recommandé «de requérir de l'étudiant une déclaration de ses actifs et de ses revenus au moment de l'examen d'une demande de bourse»[18]. Son intention était qu'on rejoigne plus sûrement la clientèle cible du régime. Le Ministre en a décidé autrement, sans doute parce que l'analyse des coûts et bénéfices n'a pas démontré la réelle rentabilité des opérations de calcul des actifs des étudiants et de leur conjoint. Si tel était le cas, la mesure n'en vaudrait effectivement pas la chandelle, mais le Conseil n'en attire pas moins l'attention sur son intérêt et sa pertinence; sur son équité aussi.

---

[18] Ibid., p. 48.

6. L'obtention du statut d'autonomie

L'obtention du statut d'autonomie a un effet important sur le niveau de l'aide financière accordée. En effet, dans le cas des étudiants reconnus comme autonomes, la contribution des parents n'est pas prise en considération et ne constitue donc pas une source de revenu. En 1987-1988, 47 035 étudiants étaient considérés comme autonomes : c'était 42% des bénéficiaires, une proportion qui atteint 57% chez les étudiants de niveau universitaire.

De tous les critères donnant droit au statut d'autonomie - l'expérience du marché du travail, l'obtention de 90 crédits, la présence d'un enfant et le mariage -, c'est le facteur «marché du travail» qui permet le plus souvent d'obtenir le statut d'autonomie : 36,4% des bénéficiaires autonomes en 1987-1988.[19]

Comme le Conseil l'a déjà fait remarquer, la définition du «marché du travail» est très large, puisqu'elle inclut même les cas où il n'y a pas de revenus d'emploi. Concrètement, le seul fait de n'avoir pas été aux études à temps complet pendant 24 mois peut autoriser à se prévaloir de ce facteur «marché du travail». Cela peut sans doute permettre de tenir compte à la fois des difficultés du marché de l'emploi et de certains engagements sociaux non rémunérés. Mais c'est une définition qui demeure pour le moins généreuse. En tout cas, plus large que la définition ontarienne, qui suppose un emploi à temps complet - 36 mois consécutifs pour la bourse et 24 pour le prêt - ou une recherche active d'emploi, précisant même que «les vacances ou les voyages prolongés ne sont pas considérés comme des périodes de travail à temps plein»[20]. C'est surtout que cette approche constitue, de soi, une autre incitation à préférer temporairement la fréquentation de l'université à temps partiel. Que

---

[19] MESS-DGAFE, Statistiques sur l'aide financière aux étudiants. Rapport 1987-1988. Québec, 1989, tableau 14, page 24.

[20] Ministère des Collèges et Universités, Le Régime d'aide financière aux étudiants de l'Ontario. Information, instruction 1989-1990, Toronto, page 5.

des étudiants aient sciemment adopté cette voie d'accès au statut d'autonomie est probablement impossible à vérifier. Mais la possibilité n'en est pas moins objectivement inscrite dans le régime même.

Autant pour garantir la transparence et l'équité du régime que pour en contrer d'éventuels effets de système non souhaités, le Conseil considère opportun de clarifier la situation. C'est pourquoi il :

(5) recommande au ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science de préciser les modalités de l'acquisition du statut d'autonomie par le recours au critère de «l'expérience du marché du travail».

CONCLUSION

Les orientations gouvernementales concernant l'aide financière aux étudiants sont saines et judicieuses. Elles constituent une amélioration du régime actuel; elles en clarifient et précisent les principes de base et introduisent des éléments intéressants pour le développement général de l'enseignement supérieur. Le Conseil des universités y souscrit fondamentalement, tout en recommandant au Ministre d'en améliorer certaines modalités.

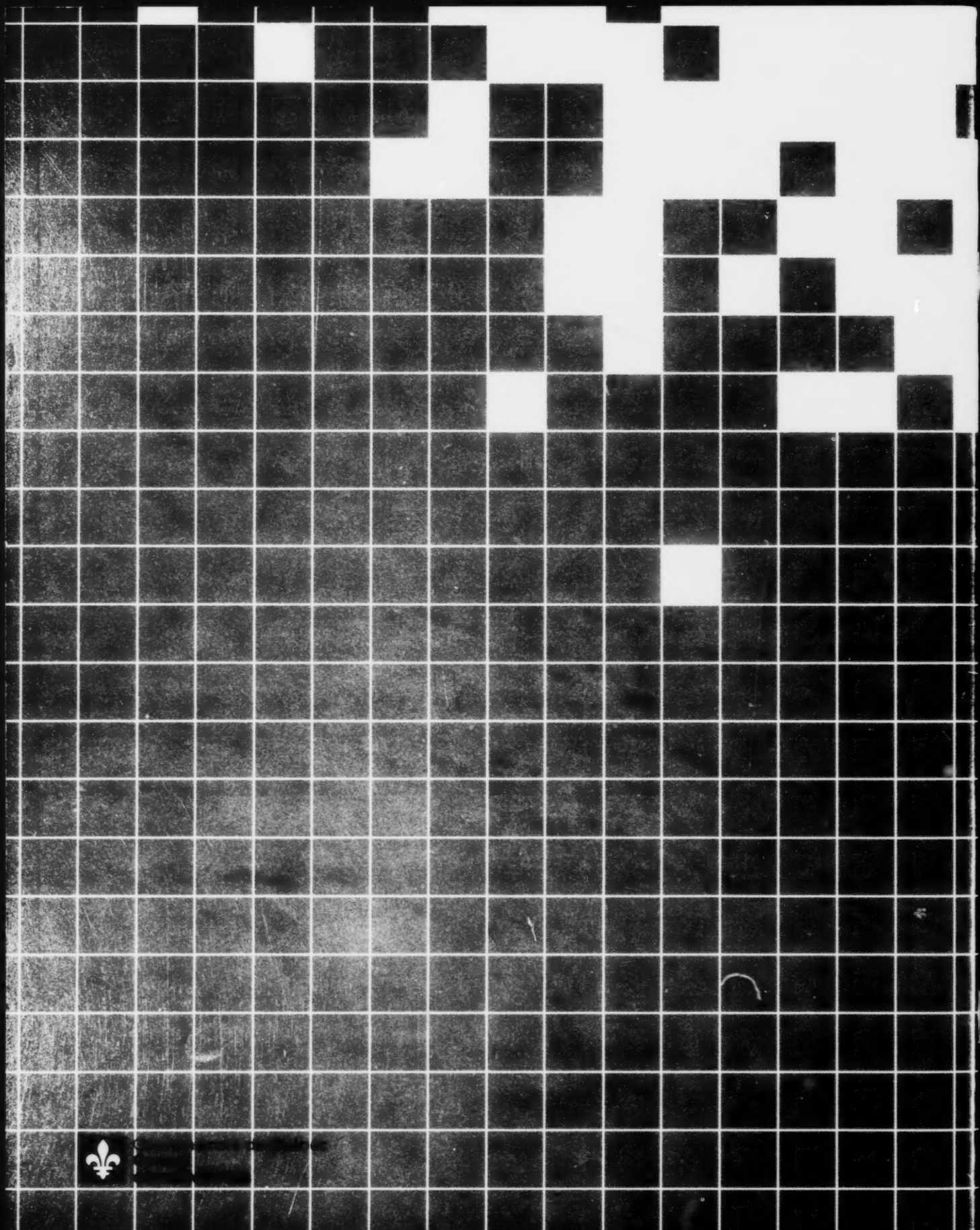
C'est ainsi que, dans cet avis, le Conseil :

(1) souscrit aux principes de base et aux orientations majeures de la réforme envisagée et, en l'invitant à tenir compte des observations contenues dans le présent avis, recommande au ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science de procéder à la mise en oeuvre du projet;

(2) recommande au ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science de s'assurer que le projet d'aide financière aux étudiants à temps partiel rejoigne effectivement les populations visées et ne se transforme pas en une nouvelle incitation en faveur de l'inscription à temps partiel dans les programmes courts, un secteur où le Québec se distingue déjà très nettement;

(3) appuie les visées qui sous-tendent la décision de limiter les périodes d'admissibilité à la bourse et reconnaît que la mesure prévue constitue un pas dans la bonne direction, mais recommande au ministre de l'Enseignement et de la Science de fixer uniformément la période supplémentaire d'admissibilité à la bourse à deux sessions au-delà de la durée prévue des études établie par la méthode du dénombrement des «étudiants en équivalence temps complet» (EETC) selon le système RECU;

(4) appuie le ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science dans son projet d'accorder une remise de 25% de la dette contractée aux étudiants des deuxième et troisième cycles qui auront complété leurs études dans les délais prescrits et lui recommande d'examiner la possibilité d'étendre dès maintenant cette mesure, même à un taux inférieur, aux étudiants du baccalauréat;

(5) recommande au ministre de l'Enseignement supérieur et de la Science de préciser les modalités de l'acquisition du statut d'autonomie par le recours au critère de «l'expérience du marché du travail».

Cet avis a été adopté lors de la 198e séance du Conseil des universités, tenue le 24 août 1989.